

- culturales; establecer un marco de colaboración con titulares de derechos afectados, para facilitar la consecución de los objetivos de los Parques; adoptar medidas de armonización para una homogénea planificación de la Red; establecer criterios generales, en particular en materia de deslindes públicos, para el afianzamiento de la propiedad pública existente en la Red de Parques Nacionales.
- b. Actuaciones dirigidas a la conservación de valores naturales contenidos en la Red: evaluar la situación de calidad ambiental de la biodiversidad en el ámbito de la Red, y adoptar medidas para minimizar factores de riesgo; desarrollar un programa de acción común en pro de la biodiversidad; establecer criterios comunes de evaluación ambiental.
- c. Medidas sobre uso público de los Parques: adoptar directrices sobre la capacidad de acogida de estos espacios naturales, así como sobre interpretación de la naturaleza; adoptar medidas para favorecer la inclusión de aspectos relativos a los Parques Nacionales en la enseñanza reglada, en colaboración con las Administraciones competentes en la materia; dotar de unas infraestructuras homogéneas a los Parques Nacionales.
- d. Actuaciones sobre sensibilización y participación social en la Red: elaboración de una estrategia de comunicación común e intensificación de actuaciones de voluntariado.
- e. Actuaciones en materia de investigación: establecer un programa de investigación para la Red, en colaboración con la comunidad científica; creación de un Comité Científico especializado; elaboración de un atlas científico de cada Parque.
- f. Medidas sobre desarrollo sostenible e integración social: desarrollar un programa de ayudas y subvenciones a instituciones públicas y privadas entre poblaciones de las áreas de influencia socioeconómica; elaborar un programa de mantenimiento de actividades tradicionales compatibles con los Parques.
- g. Sobre cooperación internacional: para lo que se elaborará un programa y se dedicarán, al menos, el 0,7% del presupuesto del Organismo Autónomo Parques Nacionales; asegurar presencia continua en organizaciones internacionales; desarrollar un programa de hermanamiento con otros espacios protegidos.
- h. Medidas para lograr una imagen coherente de la Red: reglamentar el uso de la imagen exterior de los Parques Nacionales; desarrollo de un programa específico de publicaciones, entre otras acciones dirigidas a promover la proyección de la Red y los Parques Nacionales.
- i. Sobre organización administrativa y formación del personal: para ello se elaborarán programas, se establecerá un centro de documentación y un banco de datos sobre Parques Nacionales.

Finalmente, el Plan contiene una serie de previsiones en materia financiera y de evaluación y seguimiento del propio Plan, a fin de asegurar los recursos necesarios para cumplir los objetivos y actuaciones que recoge, así como para analizar el grado de consecución de dichos objetivos.

CAPÍTULO 5

LA LEY 2/89, DE 18 DE JULIO, DE INVENTARIO DE ESPACIOS NATURALES Y DE LA FLORA Y FAUNA SILVESTRES

I. INTRODUCCIÓN

Frente a la normativa estatal que acaba de estudiarse en esta obra, renovada en profundidad, que intenta responder a las obligaciones que en materia de espacios naturales protegidos se derivan para España de su condición de miembro de la Unión Europea y de su condición de miembro de la comunidad internacional, que pretende adaptarse a las reglas de juego competenciales que el Tribunal Constitucional ha venido construyendo a lo largo de tantos años, la Ley 2/89, cabecera del grupo normativo andaluz en materia de espacios naturales protegidos, supone un contraste poderoso.

Y no es sólo que hayan transcurrido más de veinte años desde su entrada en vigor, en un panorama normativo en el que la longevidad media de las leyes va a menos. El hecho es que se partía de la existencia de una urgencia cierta en la declaración de los espacios. Se declaran en virtud de la L 2/89 sesenta nuevos espacios en las diferentes categorías, para un total en aquel momento de ochenta y uno, que suponían en torno al diecisiete por ciento del territorio de la Comunidad Autónoma.

Como señala su artículo 1, el objetivo fundamental era doble: aprobar el inventario de Espacios Naturales y ordenar los mismos a través de la futura elaboración de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales correspondientes.

Tal urgencia quedaba asimismo de manifiesto en la Disposición adicional primera que consideraba la declaración de los Parques y Reservas excepcional en cuanto a la elaboración y aprobación del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, de manera que frente a la regla general se asumía que dicha elaboración y aprobación fuera posterior en el tiempo a la declaración.

Tal previsión constituyó sin duda el aspecto más polémico de la nueva Ley. En tal sentido, lo que resultaba de la legislación básica estatal es que como regla general, habían de aprobarse previamente, pero el artículo 15.2 indicaba que excepcionalmente podrían declararse Parques y Reservas sin esa aprobación previa “cuando existan razones que lo justifiquen y que se harán constar expresamente en la norma que los declare”.

Para colmar el supuesto de hecho, la L 2/89 fundamentó la excepcionalidad respecto a los PORN de los Parques y Reservas declarados “ dada la urgencia de la adopción de medidas tendentes a la protección de los espacios naturales de Andalucía”.

La cuestión la resuelve la STC 163/95 de 8 de noviembre, que analiza la constitucionalidad de la Ley andaluza de Inventario en la medida en que se declaran espacios naturales protegidos sin previa formulación del correspondiente PORN, cuando el artículo 15.2 de la L 4/89 decía que tal posibilidad era puramente excepcional.

El Tribunal Constitucional considera que basta para fundar la excepcionalidad la urgencia en la adopción de medidas de protección, ante los riesgos de degradación, que invoca el legislador autonómico y considera su opción de diferir la formulación de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales constitucionalmente legítima.

Con todo, si trasladáramos la impresión de que estamos meramente ante una ley medida estaríamos desconociendo parte de su realidad. Se ha dicho con razón que anuncia el concepto de sostenibilidad bastantes años antes de que dicho principio adquiera carta de naturaleza. Así debe interpretarse lo que apunta su Exposición de Motivos cuando señala que la idea de conservación debe llevar aparejada *el fomento de la riqueza económica* partiendo de la correcta asunción de que es necesario *implicar en la conservación de la naturaleza a los sectores económicos, pues en otro caso la política impulsada por la Administración quedaría vacía de contenido, al faltar el apoyo de la población afectada, de forma que toda actuación que pretenda desconocer la interrelación entre la naturaleza y el desarrollo resulta a la larga frustrada.*

Otras aportaciones hace la ley, que iremos analizando con mayor detalle. Las nuevas figuras de protección parecen tener una razonable sustantividad frente a las que resultan de la normativa básica, a las que complementan. Tampoco, por otra parte, podemos decir que se parta de una aproximación fragmentaria a la realidad de los espacios naturales protegidos: se reconoce explícitamente como planificación supletoria e integradora los Planes Especiales de Protección del Medio Físico de carácter provincial que se preveía que jugaran un papel no tan distante del que podría atribuirse hoy a la planificación territorial.

Aún rinde el último servicio de dar acomodo en norma con rango de ley a la regulación relativa a las Zonas Especiales de Conservación y ZEPAS, si bien se conforma con una regulación de mínimos que además hace aún más evidente lo superado de algunos aspectos de la regulación, como el hecho de que se siga hablando de la Agencia de Medio Ambiente.

En definitiva, por el tiempo transcurrido y porque lo básico, versátil por naturaleza, se ha redefinido surge la necesidad de una nueva ley que sustituya a esta ley-mosaico, que habla de lo nuevo y de lo viejo y superado, en cuyo régimen sancionador coexisten las cantidades expresadas en euros con las cantidades expresadas en pesetas , lo que no implica dejar de reconocer el papel que la que hoy nos ocupa ha jugado en el ámbito de la protección del medio ambiente y de la conformación de una Red coherente y valiosa de espacios naturales protegidos en Andalucía.

II. PRINCIPIOS GENERALES

Quizá ese mismo apego pragmático a la satisfacción de una necesidad perentoria hace que la Ley no contenga una formulación de principios generales, que guíen su aplicación práctica.

Debemos por tanto buscarlos en otra sede. Para empezar, podrían entenderse asumidos los que resultan de la legislación básica estatal. Pasemos a examinarlos. En tal sentido, el artículo 2 de la Ley 4/89 habla de principios inspiradores. No podríamos hablar de principios generales del Derecho sino más bien de objetivos a cumplir por los poderes públicos en el ejercicio de sus competencias en la materia.

La Ley de Patrimonio Natural y Biodiversidad vino a asumir también en su artículo 2 estos principios dando ya carta de naturaleza a la sostenibilidad y añadiendo otros: integración de la componente medioambiental en las políticas sectoriales, prevalencia de la protección ambiental sobre la ordenación territorial y urbanística, principio de cautela o precaución en las intervenciones que puedan afectar a espacios naturales o especies, principio de participación y un último principio inspirador que sinceramente, leído y releído, cuesta desentrañar: *la contribución de los procesos de mejora en la sostenibilidad del desarrollo asociados a espacios naturales o seminaturales.* Suponemos que debe enlazar con conceptos como el de mejora permanente o el de implantación de procesos de mejora.

Lo cierto es que el Derecho ambiental suele contener algún arcano para solaz y entretenimiento del operador jurídico: recuérdese el *higiene de la contaminación biótica y abiótica* del Estatuto de Autonomía para Andalucía.

Aún pueden inferirse otros principios del articulado de la ley. Así, el de lealtad institucional subyace en el artículo 5.1 que consagra el deber de todos los poderes públicos de velar por el patrimonio natural en su conjunto *con independencia de su titularidad o régimen jurídico* y en el 7.1 conforme al cual las Administraciones Públicas *cooperarán y colaborarán en materia de conservación del patrimonio natural y la biodiversidad.*

El principio de coordinación está asimismo presente, entre otros, en el 28.2 para el caso en que se solapen en un mismo lugar distintas figuras de espacios protegidos y en el 36.2 para los supuestos en que un espacio natural protegido se extienda por el territorio de dos o más Comunidades Autónomas.

La legislación básica nos proporciona por tanto instrumentos valiosos aunque no suficientes, precisamente porque según lo dicho se piensa más bien en establecer pautas de intervención para los poderes públicos.

Entendemos por tanto que resultarían extremadamente valiosos los principios del Derecho comunitario ambiental, alguno de los cuales está también presente en las normas examinadas: así, el de acción preventiva, quien contamina paga, corrección en la fuente, integración en otras políticas a los que hay que añadir el principio de cautela y el de perseguir un nivel de protección elevado, aunque tenga el carácter de mínimo mejorable. Tales principios informan la normativa y la política comunitaria en materia ambiental.

Queda plantearse su virtualidad. Lo cierto es que no sólo informan la política y normativa de la Unión Europea en la materia, sino que son parte integrante del Derecho comunitario y se integran como otros principios (confianza legítima, proporcionalidad) en el acervo jurídico de los Estados miembros.

Si existe según el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas una obligación de los tribunales nacionales de interpretar el Derecho interno conforme a las Directivas comunitarias, también dicha interpretación ha de adecuarse a los principios de aplicación. Correlativamente, el Tribunal de Luxemburgo en alguna sentencia reciente admite que las propias Directivas sean enjuiciadas e interpretadas a la luz de los principios.

De los principios mencionados cabe encontrar trazas en el texto de la L 2/89. Sin ánimo exhaustivo, el 9.1 responde al principio de cautela al prohibir genéricamente actividades susceptibles de alterar los elementos y la dinámica de los sistemas naturales en las Reservas Naturales, el 10 supone concreción del principio de sostenibilidad al permitir la continuación de las actividades tradicionales que se realicen en los Parajes Naturales. Al mismo principio responde la previsión de establecimiento por el Consejo de Gobierno de ayudas técnicas y financieras para el ámbito territorial de los Parques Naturales del artículo 13.

La prevalencia de lo ambiental sobre lo urbanístico subyace en el artículo 15: las Reservas Naturales y Parajes Naturales se clasifican por ministerio de la ley como suelo no urbanizable de protección especial; se mandata a la Consejería competente para promover de oficio la adecuación del planeamiento urbanístico a la reglamentación de los Parques Naturales supeditándose la modificación de la clasificación del suelo no urbanizable en los mismos al informe preceptivo y vinculante de la Administración ambiental.

El principio de cautela corresponde la previsión del 17.2 de que no puedan adquirirse por silencio administrativo *facultades contrarias a las normas reguladoras de los espacios naturales protegidos*.

El de acción preventiva se refleja en el sometimiento a estudio (sic) de impacto ambiental previo al otorgamiento de autorización para otras actuaciones en el interior de los Parajes Naturales.

El principio de participación se refleja (20.3) en la composición de las Juntas Rectoras que contarán con la presencia de organizaciones socioeconómicas y ciudadanas, en el carácter público de la acción para exigir ante los órganos administrativos y tribunales la estricta observancia de las normas de los espacios naturales protegidos e incluso en la propia creación de la figura de la Reserva Natural Concertada.

El principio comunitario de quien contamina paga se refleja en el 27.4 que pretende evitar que se derive beneficio de la comisión de ilícitos ambientales y en el 35 que prevé el deber de restituir in integrum de los elementos naturales alterados y de ser ésta imposible el deber de indemnizar en proporción al daño causado al medio natural.

III. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

A nadie puede escaparse la importancia decisiva de la potestad de planificación en materia de espacios naturales protegidos a través de instrumentos eficaces. La Ley 2/89 obviamente asume como clave de bóveda del sistema los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales comenzando por respetar la denominación que resulta de la normativa básica estatal.

Suele pasar desapercibido, pero el artículo 4.2 de la L 4/89 permitía que las Comunidades Autónomas tuvieran denominaciones propias para estos instrumentos que con todo debían atenerse a los objetivos y contenido y se entiende que virtualidad establecidos. En el ámbito andaluz ocurrió exactamente lo contrario: en el ámbito forestal la Ley andaluza se decanta por la figura del PORN respetando su denominación y contenido.

Es también interesante la STSJ de Cantabria de 9 de enero de 2001 en la medida en que insiste en que el concepto de PORN es un concepto material y no formal, de manera que le son de aplicación las exigencias sustantivas y procedimentales a aquella figura que responda al concepto legal, con independencia de la denominación que se le otorgue, razones por la cual declara nulo un Plan Especial.

En torno al Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, cuya aprobación se atribuye al Consejo de Gobierno a propuesta de la Administración ambiental, entonces Agencia de Medio Ambiente, se edifica por arriba y por abajo el sistema, con la singularidad de que la regla general pasaba a ser su elaboración posterior a la declaración del espacio.

Tal circunstancia determinaba la necesidad de tener cuando menos una regulación supletoria hasta que culminara su elaboración, para lo que se contaba como hemos señalado antes con los Planes Especiales de Protección del Medio Físico.

Por abajo el esquema quedaba completado con los Planes Rectores de Uso y Gestión, los Planes de Desarrollo Integrales y los Programas de Fomento.

En relación a los Planes Rectores de Uso y Gestión, una interesante cuestión es la del modo en que se relacionan con el Plan de Ordenación de los Recursos Naturales. La cuestión sería si puede hablarse de que aquel es jerárquicamente superior a éste, como por otra parte parece desprenderse de la STC 102/95 de 26 de junio.

Modestamente discrepamos de la por otra parte muy valiosa sentencia. Entendemos que la relación entre los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión debería regirse no por el principio de jerarquía sino por el de competencia.

Ambos son instrumentos de planeamiento ambiental, por lo que no cabe considerar que cuando el artículo 5.2 de la L 4/89 hable de prevalencia sobre “ cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o física...” estén incluidos los Planes Rectores de Uso y Gestión.

Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales tienen un objetivo más amplio y global, considerando a los recursos naturales como un todo. Por contra, según el artículo 19 de la L 4/89 el Plan Rector de Uso y Gestión fijará las normas generales de uso y gestión del parque. Son complementarios y sus relaciones han de regirse por el principio de competencia.

En realidad, lo que se debe es hacer una lectura conjunta de ambos instrumentos, intentando compatibilizar su aplicación. Pero si entendemos que existe colisión, habría que ver la concreta materia controvertida.

Es importante tener en cuenta la modificación operada por el Decreto 15/2011, de 1 de febrero, por el que se establece el régimen general de Planificación de los Usos y Actividades en los Parques Naturales y se aprueban medidas de agilización de procedimientos administrativos. En primer lugar, por cuanto como subraya la propia Exposición de Motivos la planificación de la ordenación de los recursos naturales de los parques naturales de Andalucía queda integrada, por una parte, por las normas generales que se contienen en el Decreto (Capítulo I) y, por otra, por el contenido al que se refiere el art. 19 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, incluido en los distintos planes de ordenación de los recursos naturales de los parques naturales andaluces. En todo caso, el art. 2.1. pfo 3º del citado Decreto 15/2011, de 1 de febrero señala que “las prohibiciones, limitaciones y condiciones específicas que estén establecidas de manera particular para las zonas de reserva, de regulación especial y de regulación común en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y en los Planes Rectores de Uso y Gestión de cada parque natural, en atención a los valores a proteger y a las características singulares de cada espacio, prevalecerán sobre lo establecido en este Decreto”, lo que supone una manifestación del principio de norma especial. Para los demás supuestos, las disposiciones del meritado Decreto prevalecerán sobre las normas generales establecidas en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión, en cuanto se opongan o difieran a las mismas.

La máxima relevancia y polémica del citado Decreto viene constituido del juego del artículo 18 y la Disposición Transitoria segunda, a través de las cuales, una vez incluidos en el instrumento de planeamiento urbanístico aprobado por municipio inserto en los límites de un parque natural el contenido mínimo para los distintos usos permitidos en suelo no urbanizable, esto es, parcelas mínimas para edificaciones y construcciones de acuerdo con el art. 52 LOUA, las distancias mínimas que deberán guardar las edificaciones y construcciones respecto a otras edificaciones y construcciones respecto a otras edificaciones, construcciones, linderos, carreteras y caminos, cauces de agua y suelo urbano, y, por último, características edificatorias externas de los edificios y construcciones, así como las características o condiciones específicas para la implantación de edificaciones y construcciones de interés público en suelo no urbanizable, correspondientes a los distintos usos susceptibles de autorización o de realización mediante comunicación previa de acuerdo con el Decreto, conllevará ello el desplazamiento y prevalencia de los instrumentos de planeamiento urbanístico frente a las determinaciones contenidas en los planes de ordenación de recursos naturales y planes rectores de uso y gestión (apartado 2) de la Disposición Transitoria segunda), dejando a salvo las prohibiciones, limitaciones y condiciones específicas que estén establecidas de manera particular para las zonas de reserva, de regulación especial y de regulación común en los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y en los Planes Rectores de Uso y Gestión de cada parque natural, en atención a los valores a proteger y a las características singulares de cada espacio, prevalecerán sobre lo establecido en este Decreto, que en todo caso prevalecerán sobre los instrumentos de planeamiento urbanístico (art. 18.5).

Dicha prevalencia de los instrumentos de planeamiento urbanístico sobre las determinaciones de los instrumentos de planeamiento ambiental conlleva a juicio de la Resolución del Defensor del Pueblo Andaluz de 30 de agosto de 2010, en relación a la queja 10/3015 “incumplir con la disposición básica estatal contenida en el artículo 18.2 de la Ley 42/2007” por cuanto supone que “no sería el Decreto proyectado el que derogase tácitamente los distintos PORN sino que, por el contrario, sería la norma urbanística aprobada por cada municipio la que llevarse a cabo tal derogación, con el alcance que cada una de ellas prevea”, lo que puede entenderse matizado desde un punto de vista material por cuanto la propia disposición transitoria segunda establece que la aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico a que se refiere el artículo 18 será previo informe favorable de valoración ambiental de la Consejería competente en materia de medio ambiente.

En todo caso, se establece un plazo de adaptación y revisión de los planes de ordenación de los recursos naturales de los parques naturales de Andalucía, con objeto de acomodarlos a las previsiones del Decreto, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 18.5, como señala la Disposición Adicional segunda.

En cuanto a los Planes de Desarrollo Integral, habría que indicar que resultan sustituidos, sin modificación de su denominación legal, por los Planes de Desarrollo Sostenible que, partiendo de los Planes de Desarrollo Integral previstos en el artículo 20 de la LIENPA, pretenden dinamizar las estructuras socioeconómicas de los municipios para salvaguardar los valores naturales del espacio, de manera que éstos se conviertan en un activo económico que la población sea la primera interesada en preservar.

Ha de mencionarse en este sentido el Acuerdo de 4 de septiembre de 2001, que aprueba la formulación de los Planes de Desarrollo Sostenible correspondientes a diversos Parques Naturales de Andalucía.

Los Planes de Desarrollo Sostenible y los Programas de Fomento o de Uso Público plantean problemas en cuanto a su naturaleza o no de disposición de carácter general o si por el contrario estamos ante un ejemplo más del tan extendido *soft law*. No lo es sin duda el Programa de Uso Público en la medida en que se aprueba en virtud de Resolución de una Dirección General de la Consejería de Medio Ambiente, obviamente órgano que carece de potestad reglamentaria. Pero el argumento no nos sirve para convertir en disposición de carácter general los Planes de Desarrollo Sostenible por el mero hecho de que los apruebe el Consejo de Gobierno. Habría que estar a su contenido, si realmente innova el ordenamiento jurídico con vocación de permanencia creando derechos y obligaciones para terceros o tiene un carácter más abstracto, principal y programático.

Tendríamos que analizar ahora en qué ha cambiado el sistema del que partía la L 2/89. Por arriba tenemos la planificación territorial, tanto el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía como los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.

En tal sentido, la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 20 de mayo de 1983 la define como *la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad*.

Por su parte, la ley andaluza la define en su Exposición de Motivos como función pública destinada a establecer una conformación física del territorio acorde con las necesidades de la sociedad.

En palabras de nuestra jurisprudencia constitucional : *la ordenación del territorio persigue fijar los destinos y usos del espacio físico en su totalidad, así como ordenar y distribuir valoradamente las acciones públicas sobre el territorio e infraestructuras, reservas naturales, extensiones o áreas de influencia de los núcleos de población, comunicaciones...*

De lo dicho se infiere que la ordenación del territorio constituye una respuesta global a las exigencias y retos que plantea la utilización del espacio físico, materializando un Modelo Territorial.

Partiendo de esa vocación de globalidad, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales se consideran Planes con incidencia en la ordenación del territorio y quedan supeditados al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y a los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional.

Se plantea así un problema de difícil solución: frente a esa prevalencia de la planificación territorial que resulta de la normativa reguladora de la ordenación del territorio tenemos que la L 42/2007, norma además de carácter básico, establece exactamente lo contrario, de manera que los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales prevalecen sobre los instrumentos de ordenación territorial, en tanto los mismos se adaptan a aquellos.

Lo cierto es que en la práctica la planificación territorial no plantea grandes disfunciones en la medida en que asume la ordenación del territorio que resulta de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.

No sólo eso, sino que la ordenación del territorio ofrece una protección complementaria de carácter territorial a espacios no integrados en espacios naturales protegidos, que acaban actuando a modo de zonas periféricas de protección que eviten o amortigüen impactos ecológicos o paisajísticos conformando zonas de transición.

Respecto a la figura del Plan de Ordenación de los Recursos Naturales la L 42/07, no supone un cambio radical. Sí que me parece extremadamente peligrosa la posibilidad de sustraerse a los mismos que se abre para actuaciones, planes o programas sectoriales *por razones imperiosas de interés público de primer orden, en cuyo caso la decisión deberá motivarse y hacerse pública.*

En cuanto a otros instrumentos a tener en cuenta, en el ámbito autonómico tenemos el Plan Director de la Red de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía, que no pretende ser un plan de planes, sino establecer directrices y criterios para la mejor administración, coordinación y gestión de los espacios naturales.

En el ámbito estatal, del artículo 16.2 de la L 42/2007 parece resultar un planeamiento ambiental en cascada con el Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y la biodiversidad del que penderían unas directrices para la ordenación de los recursos naturales *a las que, en todo caso, deberán ajustarse los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que aprueben las Comunidades Autónomas.*

IV. FIGURAS DE PROTECCIÓN

Si analizamos el cuadro actual de figuras de protección de espacios naturales protegidos vemos que se ha formado por acarreo. La L 4/89 estableció una primera lista a la que la L 2/89 añadió otras figuras. Con posterioridad, fue preciso incorporar las exigencias derivadas de la conformación a nivel europeo de la Red Natura 2000 y después la L 42/07 que añade otras figuras, fundamentalmente en cumplimiento de obligaciones internacionales asumidas por España, de manera que al final (artículo 49.1) se opta por dar carta de naturaleza a las áreas protegidas por instrumentos internacionales.

Comenzando por la L 2/89, La ley introduce nuevos regímenes de protección, como expresión de la competencia autonómica para formular medidas adicionales de protección en materia de medio ambiente, además de añadir el adjetivo natural a la categoría de Parque.

Los Parques Periurbanos son aquellos espacios cercanos a los núcleos urbanos, utilizados por su población con fines recreativos. Se pretende compatibilizar este uso con la protección de los valores naturales, en cualquier caso entendemos que menores, que los espacios puedan tener. Se crean en virtud de Orden y pueden asumir su gestión los municipios.

Las Reservas Naturales Concertadas son una figura en cierto sentido menor, que se define por un criterio negativo y otro positivo: no reúne los requisitos objetivos que caracterizan a las demás figuras, pero al tiempo merece una singular protección. Consecuentemente, los propietarios instan de la Administración ambiental la aplicación de un régimen de protección concertado que, de estimarse procedente, dará lugar a un Previo Acuerdo del Consejo de Gobierno y posterior convenio.

Abre posibilidades interesantes. Partiendo de la necesaria aquiescencia del propietario, puede servir para restaurar o recuperar espacios o incluso como vivero o santuario de especies a añadir a los hábitats ya protegidos. Ahí tiene un cierto carácter pionero la ley andaluza: el artículo 4.3 de la L 42/07 habla de fomentar los acuerdos voluntarios con propietarios y usuarios de los recursos naturales.

En cuanto a los Parajes Naturales, la ley andaluza recupera esta figura, prevista en la antigua ley 15/1975 de 2 de mayo, al entender que la figura era merecedora de mantener un tratamiento separado y singular. Compatibiliza una protección intensa con una mayor tolerancia respecto a la continuación de las actividades tradicionales, pudiendo incluso autorizarse excepcionalmente la actividad cinegética.

El artículo 2 in fine añade las Zonas de Importancia Comunitaria , debiendo entenderse por tales los espacios naturales protegidos que integran la red ecológica europea Natura 2000 y que son de un lado las Zonas de Especial Protección para las Aves y de otro las Zonas Especiales de Conservación.

La ley andaluza opta por no considerar una figura autónoma el Lugar de Interés Comunitario, lo que sí hace la Ley 42/07 si bien tal consideración, que sin duda atiende a las relevantes consecuencias jurídicas vinculadas a la condición de Lugar de Interés Comunitario, se atribuye con carácter transitorio hasta que se declaren Zonas Especiales de Conservación.

Tras definir una y otra figura se atribuye la competencia para su declaración al Consejo de Gobierno debiendo garantizarse la participación social a través de los trámites de información pública y audiencia. La declaración conlleva su inclusión en el Inventario.

La Ley 2/89 no establece con carácter general medidas de conservación para estos espacios, sino que se remite al Decreto de declaración y a los planes de ordenación y gestión específicos. Cabe preguntarse por qué no se habla de Planes de Ordenación de los Recursos Naturales sin más. La razón puede buscarse tanto en la utilización de la terminología propia de la Directiva como en el hecho de que podría acabar identificándose la zona de importancia comunitaria con otra figura que no requiera este instrumento.

La ley andaluza se anticipa también a algo que resultaba evidente: que buena parte de los Lugares de Importancia Comunitaria acabarían solapándose con espacios naturales protegidos ya declarados. Con buen criterio, se establece lo siguiente:

2. En el ámbito territorial de un espacio natural protegido podrán coexistir varios de los regímenes de protección establecidos en el apartado anterior, si así lo requieren sus características particulares y resulta necesario para la plena consecución de los objetivos de la presente Ley, debiéndose en tales casos establecer las medidas necesarias que aseguren la compatibilidad de los mismos.

En el supuesto de que la delimitación de la Zona de Especial Protección para las Aves o Zona Especial de Conservación coincidiese con el ámbito territorial de cualquier otro espacio natural a proteger, el procedimiento y competencia para su declaración y el régimen de protección y gestión será el previsto en la normativa vigente para la correspondiente figura declarativa, sin perjuicio de su necesaria identificación como Zona de Importancia Comunitaria y de determinar su régimen de protección de acuerdo con las exigencias y objetivos comunitarios.

La Ley 42/07, en el marco de la redefinición de lo básico que supone, incide también en cuanto a figuras de protección. Parte de la ley anterior con la novedad de las Áreas Marinas Protegidas, así como con la posibilidad de crear espacios naturales protegidos transfronterizos. Sigue sin añadir a Parque el adjetivo Natural y adecua la definición de Paisaje protegido al Convenio del Paisaje del Consejo de Europa.

Dedica de otro lado un capítulo propio a la Red Natura 2000 y un artículo específico a las áreas protegidas por instrumentos internacionales, entre los que menciona los siguientes:

- a) Los humedales de Importancia Internacional, del Convenio relativo a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas.
- b) Los sitios naturales de la Lista del Patrimonio Mundial, de la Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial, Cultural y Natural.
- c) Las áreas protegidas, del Convenio para la protección del medio ambiente marino del Atlántico del Nordeste (OSPAR).

d) Las Zonas Especialmente Protegidas de Importancia para el Mediterráneo (ZEPIM), del Convenio para la protección del medio marino y de la región costera del Mediterráneo.

e) Los Geoparques, declarados por la UNESCO.

f) Las Reservas de la Biosfera, declaradas por la UNESCO.

g) Las Reservas biogenéticas del Consejo de Europa.

Intenta unificar el tratamiento de esta diversidad de figuras, sujetando su declaración o inclusión a información pública y obligando a su publicación posterior en el Boletín Oficial del Estado, junto con la información básica y un plano. Se pretende asegurar la necesaria publicidad más allá de la propia del instrumento internacional no sólo en lo relativo a su existencia sino de sus límites, habida cuenta de la incidencia que la existencia de un espacio natural tiene sobre derechos e intereses patrimoniales legítimos.

Su régimen de protección sí que obviamente será básicamente el que resulte de los convenios y acuerdos internacionales. Si existía un régimen de protección, ordenación y gestión específico seguirá en vigor en lo que sea compatible con dichos convenios y acuerdos que, por tanto, constituyen la fuente preferente de su regulación.

Por otra parte, podría surgir la duda sobre la condición de figura de espacio natural protegido con sustantividad propia de los corredores ecológicos que pretenden lograr la conectividad ecológica o las Áreas de montaña, a que se refiere la ley estatal en su artículo 20. Hemos de negar dicha posibilidad por la propia literalidad del precepto citado, que indica que *se otorgará un papel prioritario a los cursos fluviales, las vías pecuarias, las áreas de montaña y otros elementos del territorio... con independencia de que tengan la condición de espacios naturales protegidos.*

Por último, en el ámbito autonómico merece mención y comentario aunque sea mínima la figura de los Parques Metropolitanos. Desde 1986, la hoy Consejería de Obras Públicas y Vivienda, a través de la Empresa Pública de Suelo de Andalucía, desarrolla el programa regional de espacios públicos, en cooperación con los Ayuntamientos andaluces.

Dentro de este programa se está trabajando en la definición y puesta en marcha de numerosos espacios de ámbito metropolitano, que conformarán la Red de Parques Metropolitanos de Andalucía, con la intención de dar respuesta a las demandas de la sociedad andaluza en materia de ocio y esparcimiento ciudadano.

No son espacios naturales protegidos pero en la práctica presentan notables valores ambientales y no están lejos de la figura de los Parques Periurbanos que también sirven como elemento definidor a las necesidades recreativas de las poblaciones de su entorno. En su gestión, que corresponde a la Empresa Pública de Suelo de Andalucía, se auxilian de órganos colegiados de consulta y participación y se atienden a programas de actuación. Mencionemos a título de ejemplo la Orden de 13 de noviembre de 2006 que aprueba el Programa de Actuación del Parque Metropolitano Marisma de los Toruños y Pinar de la Algaida.

V. RÉGIMEN SANCIONADOR

El artículo 45 de la Constitución supone un llamamiento expreso al ejercicio de la potestad punitiva de las Administraciones Públicas frente a los ilícitos ambientales. Y esa apelación al ius puniendi del Estado comprende sus dos manifestaciones: a través del ejercicio de la potestad sancionadora, o a través de la criminalización de determinadas conductas.

Aparecen como alternativa: existirá ilícito administrativo o ilícito penal. En principio, la Constitución no prima un instrumento frente al otro, de manera que será una decisión del legislador considerar una determinada conducta delito o infracción administrativa. Tal decisión responderá fundamentalmente a razones de política criminal. Y es el Derecho penal el que marca la pauta, define las conductas cuya punición le corresponde y deja el resto de ilícitos al Derecho administrativo sancionador.

Por supuesto, el Derecho penal es por definición última ratio, debiendo quedar reservado para conductas especialmente graves. En palabras de la STC 199/96 de 3 de diciembre, "el llamado Derecho penal del medio ambiente constituye la respuesta primaria o básica del ordenamiento jurídico a las más graves vulneraciones del equilibrio de la naturaleza, sin perjuicio del importante papel que en este orden de cosas desempeña el Derecho administrativo sancionador".

Idealmente, el Derecho penal y el Derecho administrativo sancionador deben complementarse.

La Ley 2/89 dedica a la materia su capítulo VI. En el ámbito sancionador ha resultado determinante el modo en que la Ley 4/89 tipificaba las infracciones en la materia en sus artículos 38 y 39. Dedicaba el 38 a tipificar conductas infractoras y el 39 señalaba que las mismas serían calificadas como leves, menos graves, graves y muy graves atendiendo a su repercusión, su trascendencia por lo que respecta a la seguridad de las personas y bienes y a las circunstancias del responsable, su grado de malicia, participación y beneficio obtenido, así como a la irreversibilidad del daño o deterioro producido en la calificación del recurso o el bien jurídico protegido.

Surgía la duda de si quedaban colmadas las exigencias del principio de tipicidad, que exige no sólo una definición legal de los ilícitos y las sanciones sino el establecimiento y predeterminación de la correspondencia entre aquellos y éstas, que puede dejar margen de aplicación pero no quedar absolutamente encomendada al criterio de los órganos que han de aplicar la norma.

La STC 102/95 concluía que este cuadro necesitaba un desarrollo legislativo a cargo de las Comunidades Autónomas por tratarse de reglas mínimas. Pues bien, era claro que la ley andaluza no cumplía en esa fecha dicha exigencia, pero el caso es que seguía sin cumplirla ocho años después, en 2003. Así queda de manifiesto en la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Sevilla de 29 de enero de 2003 según la cual *este necesario desarrollo legislativo a cargo de la Comunidad Autónoma andaluza no se ha producido, de manera que sigue manteniéndose por vía de remisión una clasificación genérica de las infracciones en leves, menos graves, graves y muy graves, atribuyendo a la Administración la facultad de calificar las conductas en alguna de esas categorías en atención a los genéricos criterios que establece su artículo 39, lo que contraviene la jurisprudencia constitucional expuesta.*

Cabe preguntarse cómo pudo mantenerse tanto tiempo la aplicación del régimen sancionador de la L 2/89. Una razón puede buscarse en el hecho de que los ilícitos pudieran venir tipificados en otra normativa sectorial, como la de montes o caza, entre otras. A ello se añadiría la tutela penal ante los ilícitos más graves.

Finalmente la adaptación se realiza mediante la Ley 18/03 de 29 de diciembre, una extensa ley de medidas de acompañamiento a la ley de presupuestos. También se han introducido modificaciones de carácter menor en virtud del Decreto-Ley 3/09 de 22 de diciembre en el contexto de la adaptación de nuestro ordenamiento jurídico a las exigencias derivadas de la Directiva de Servicios.

También se ve afectada en este punto la L 2/89 por la Ley Forestal de Andalucía, que deroga su artículo 31 y por la Ley 8/03 de 28 de octubre de Flora y Fauna Silvestres de Andalucía que hace lo mismo con los artículos 29 y 30. Termina así la pretensión de la Ley 2/89 de adquirir una cierta posición de centralidad como referente del Derecho sancionador cuando el ilícito tuviera lugar en espacio natural protegido.

No añadiremos mucho más al respecto. Pueden plantear dudas las circunstancias que, según el 27.3, permiten graduar las sanciones. Así, el criterio del daño irrogado al medio natural ya se supone que habrá sido tenido en cuenta al tipificar la infracción como leve, grave o muy grave. En cuanto al grado de culpabilidad, ciertamente puede tener aplicación si el elemento subjetivo del ilícito se cifra en una negligencia punible para imponer la sanción en su grado inferior, pero si existe dolo no parece que pueda decirse que existe en mayor o menor medida, salvo que se quiera atribuir consecuencias diferentes al dolo directo frente al eventual, lo cual resulta dudoso.

También, como dijimos respondiendo al "quien contamina paga", el 27.4 prevé que cuando el beneficio derivado de la comisión de las infracciones resulte superior al importe de la sanción, *la cuantía será incrementada hasta una cantidad equivalente al doble del beneficio obtenido por el infractor.*

Esta solución plantea problemas. Caso de aplicarse, y teniendo en cuenta los elevados beneficios que en ocasiones se derivan del ilícito ambiental, podría darse el caso de que se superaran los límites superiores legalmente establecidos para cada tipo de infracción. Una vez sometida a revisión jurisdiccional la sanción, sería difícil que sobreviviera a su confrontación con el principio de proporcionalidad.

Quizá fuera más acertado encauzar esta muy legítima intención del legislador por la vía civil, no de la reparación del daño sino de la indemnización.

Por último referirnos a una cuestión que claramente va a resultar de interés en este ámbito: los concursos de leyes y de infracciones que aquí puedan darse, con la situación que frecuentemente se dará de que un mismo hecho esté tipificado en diferentes normas.

No dedica demasiado a esta materia la Ley 2/89 que en su artículo 28 se limita a decir que caso de que un mismo hecho esté previsto en más de una legislación específica *se aplicará la disposición sancionadora de cuantía superior.*

Habría de estarse al más completo, además de básico, artículo 75.5 de la Ley 42/07 conforme al cual *“en ningún caso se impondrá una doble sanción por los mismos hechos y en función de los mismos intereses públicos protegidos, si bien deberán exigirse las demás responsabilidades que se deduzcan de otros hechos o infracciones concurrentes”*.

No tiene el precepto de la ley andaluza la sutileza exigible, que ha de desenvolverse dentro del límite del non bis in ídem.

Sí que establece el mismo precepto que será en todo caso circunstancia agravante que la infracción se cometa en un espacio natural protegido salvo que dicha circunstancia *así haya sido tipificada*. Se quiere decir, en redacción no muy afortunada, que en la tipificación de la infracción por la norma se haya incluido ya la circunstancia de que su comisión se haya producido dentro de los límites de un espacio natural protegido.

El 28.2 no contempla el supuesto en que la infracción se cometa fuera pero produzca sus efectos perniciosos en el interior del espacio natural protegido.

Nos quedaría referirnos al modo en que debe interpretarse el régimen sancionador de la L 2/89, obviamente elaborado partiendo del establecido en la L 4/89 tras la entrada en vigor de la Ley 42/07. En principio ha de decirse que la respuesta no es diferente a la que resulta de cualquier supuesto de redefinición de la legislación básica. Prima ésta en caso de conflicto, y resultará constitucionalmente legítimo de la normativa autonómica anterior lo que responda a las competencias autonómicas en la materia.

En cuanto al margen que le quedaría al legislador autonómico, cabe recordar la STC 196/1996, de 28 de noviembre, que resuelve el recurso interpuesto contra determinados preceptos de la ley del Parlamento vasco 1/89, de 13 de abril, que modifica la calificación de determinadas infracciones administrativas en materia de caza y pesca fluvial. El Abogado del Estado consideró que disminuye notablemente la gravedad de las sanciones impuestas por la legislación básica estatal por cazar o comercializar especies amenazadas o protegidas. El artículo 38 de la L 4/89 establecía las infracciones *“sin perjuicio de lo que disponga la legislación autonómica que desarrolle esta protección”*.

La cuestión es considerar si la competencia autonómica sigue siendo tributaria de la noción de medidas adicionales de protección, de manera que su ejercicio sólo sería constitucionalmente legítimo si profundiza en dicha protección... La sentencia citada se remite a las SSTC 170/89, 102/95 y 156/95, la cual reconoce que el Estado puede establecer con carácter básico un catálogo de infracciones ampliable por el legislador autonómico. Concluye la sentencia que *“la protección concedida por la ley estatal puede ser ampliada y mejorada por la ley autonómica”*. En consecuencia, la competencia exclusiva del País Vasco sobre la caza no le permite instaurar un régimen administrativo sancionador que disminuya la protección de la legislación básica estatal sobre el medio ambiente.

Podría por tanto la Comunidad Autónoma tipificar como infracción nuevas conductas o incluso agravar las sanciones. En ningún caso reducir el catálogo básico de infracciones o las sanciones aplicables a las mismas.

VI. LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL DE LAS ACTIVIDADES EN LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS

La exigencia de una evaluación ambiental de las repercusiones sobre el medio ambiente de las actividades humanas empieza a adquirir carta de naturaleza en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, y posteriormente en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en Río de Janeiro en 1992.

En nuestro ordenamiento interno pueden distinguirse con nitidez dos etapas.

Una primera viene muy marcada en el ámbito comunitario por las Directivas 85/337/CEE del Consejo de 27 de junio de 1985 y 97/11/CE del Consejo de 3 de marzo de 1997, que se refieren a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos o privados sobre el medio ambiente.

Se produce su incorporación a nuestro Derecho interno por medio del Real Decreto Legislativo 1302/86, de 28 de junio, y en el ámbito autonómico por la Ley 7/94, de 18 de mayo, de Protección Ambiental. Por su parte, la Ley 4/89 en su artículo 4.4 e) atribuye a los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales la concreción de las actividades, obras e instalaciones a las que debe aplicárseles el régimen de evaluación previsto en el Real Decreto Legislativo, además de añadir como proyecto sujeto las transformaciones de uso del suelo que comporten la eliminación de la cubierta arbórea o arbustiva en determinadas condiciones.

La Ley andaluza en este punto bien poco añade. Si acaso, en su artículo 10.2 señala que *toda otra actuación en el interior de los Parajes Naturales deberá ser autorizada por la Agencia de Medio Ambiente, quien previa presentación por su promotor del oportuno estudio de impacto ambiental, la otorgará cuando aquella no ponga en peligro los valores protegidos*.

Lo cierto es que esta previsión resultaba problemática. Se hablaba de estudio de impacto ambiental, que en definitiva constituye el documento a presentar por el promotor en el curso del procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, que culminaría en la Declaración de Impacto Ambiental. Una interpretación coherente con la normativa de Evaluación de Impacto Ambiental hace pensar que no se está dispensando del procedimiento genéricamente exigible, pero la redacción cuando menos resulta poco afortunada.

La segunda etapa parte de la constatación de la necesidad de evaluar las repercusiones ambientales en un momento anterior al proyecto. Se introduce la evaluación ambiental de planes y programas, también denominada evaluación ambiental estratégica. En el ámbito comunitario, tenemos la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 27 de junio de 2001 relativa a la evaluación de determinados planes y programas en el medio ambiente.

Se transpone a nuestro Derecho por la Ley 9/06 de 28 de abril. En el ámbito andaluz, donde se había ido más allá que el Derecho estatal a la hora de someter a Evaluación de Impacto Ambiental planes y programas, debemos mencionar la L 7/07 de Gestión de la Calidad Ambiental de Andalucía.

La Ley 42/07 responde plenamente a los nuevos conceptos en la materia y somete a Evaluación estratégica el Plan Estratégico Estatal del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad así como los Planes Sectoriales que lo desarrollen. En su artículo 45.4 pone de manifiesto la importancia de la Evaluación de Impacto Ambiental como instrumento para la preservación de los valores naturales de los espacios integrados en la Red Natura 2000:

4. Cualquier plan, programa o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o sin ser necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a los citados lugares, ya sea individualmente o en combinación con otros planes o proyectos, se someterá a una adecuada EVALUACIÓN de sus repercusiones en el lugar, que se realizará de acuerdo con las normas que sean de aplicación, de acuerdo con lo establecido en la legislación básica estatal y en las normas adicionales de protección dictadas por las Comunidades Autónomas, teniendo en cuenta los objetivos de conservación de dicho lugar. A la vista de las conclusiones de la EVALUACIÓN de las repercusiones en el lugar y supeditado a lo dispuesto en el apartado 5 de este artículo, los órganos competentes para aprobar o autorizar los planes, programas o proyectos sólo podrán manifestar su conformidad con los mismos tras haberse asegurado de que no causará perjuicio a la integridad del lugar en cuestión y, si procede, tras haberlo sometido a información pública.

Quedarían un par de cuestiones en relación con los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales. La primera, si están sometidos a Evaluación estratégica. No hay previsión expresa y podría entenderse que no. Así, en la Red Natura 2000, el criterio para sujetar a adecuada evaluación un plan, programa o proyecto es que no tengan relación directa con la gestión del espacio o no sean necesarios para la misma.

Otro cambio significativo es que desaparece como contenido propio de la L 2/89 la concreción de las actividades, obras o instalaciones que en el ámbito territorial del espacio natural protegido deben sujetarse a Evaluación de Impacto. Posiblemente responda a un deseo del legislador, más conforme con las exigencias del principio de seguridad jurídica, de que sea la normativa sectorial la que determine qué proyectos quedaban sujetos.

VII. NORMAS DE DECLARACIÓN DE LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS EN ANDALUCÍA

Con carácter general, como resulta del artículo 36 de la Ley 42/07, corresponde a las Comunidades Autónomas la declaración de los espacios naturales protegidos en su ámbito territorial y en las aguas marinas *cuando para éstas últimas, en cada caso exista continuidad ecológica del ecosistema marino con el espacio natural terrestre objeto de protección, avalada por la mejor evidencia científica existente*. Si no existe dicha continuidad ecológica, pareciera que debe entenderse que es el Estado quien lo declara.

Respecto a esto, como dijimos, la propia Ley supone la declaración de sesenta y un espacios protegidos, que debían añadirse a los veintiuno existentes con carácter previo. Ya nos referimos a la excepcionalidad declarada por la Ley que avalaba que los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales se elaboraran a posteriori, lo que fue considerado conforme con la Constitución.

Por lo demás, se somete a reserva de ley la declaración de los Parajes Naturales. En cuanto a los Parques Periurbanos se establece que se declaren mediante Orden de la Consejería competente en materia de medio ambiente, de oficio o a instancia de los Ayuntamientos, oído el Consejo Provincial de Medio Ambiente, Forestal y de Caza.

Resulta muy singular la declaración de las Reservas Naturales Concertadas, se habla de un previo Acuerdo del Consejo de Gobierno, que no parece ser declarativo del espacio porque con posterioridad hay un convenio de colaboración con los interesados, que concreta regímenes de protección y usos permitidos. Puede ser hasta cierto punto lógico dada la naturaleza convencional de la figura, pero también tiene el inconveniente de que no puede pretenderse que de una figura negocial se deriven derechos y obligaciones para terceros ajenos al convenio.

Por último, en cuanto a las Zonas de Importancia Comunitaria es claro que conforme a la normativa europea la declaración como Zonas Especiales de Conservación de los Lugares de Importancia Comunitaria incluidos en las listas aprobadas por la Comisión Europea por las Comunidades Autónomas tiene un carácter obligado y puramente formal. Consideremos en este punto la Decisión de la Comisión de 19 de julio de 2006 por la que se adopta, de conformidad con la Directiva 92/43/CEE del Consejo la lista de lugares de importancia de la región biogeográfica mediterránea.